Algemene Rekenkamer

Bezuiniging op de kinderopvangtoeslag

Realisatie en effect

Zicht op bezuinigingen


Peter Hilz/Hollandse Hoogte

De Algemene Rekenkamer wil met de publicatiereeks *Zicht op Bezuinigingen* bijdragen aan het verbeteren van het inzicht in de realisatie en de gevolgen van bezuinigingen. Hiertoe brengen wij voor een aantal bezuinigingsmaatregelen de budgettaire realisatie in kaart en geven wij waar mogelijk aan welke gevolgen de maatregelen hebben voor burgers, bedrijven en instellingen. Na onze eerdere publicatie over de maatregel *Bevriezen doelgroep zorgtoeslag*, staat in deze publicatie de maatregel *Aanpassingen kinderopvangtoeslag* centraal. We hebben deze maatregel onderzocht vanwege de relatief grote omvang van de beoogde bezuiniging in 2012 en 2013 en het maatschappelijk belang van kinderopvang.

Wij constateren dat de totale uitgaven aan kinderopvangtoeslag in 2012 en 2013 met respectievelijk 148 miljoen euro en 388 miljoen euro meer zijn gedaald dan werd beoogd met de bezuiniging. Dit komt vooral door een niet voorziene daling van het gebruik van de kinderopvang in 2012 en 2013. De ontwikkeling van de arbeidsparticipatie laat in deze jaren een gemengd beeld zien. Het is onduidelijk welk deel van deze ontwikkelingen is toe te schrijven aan de bezuinigingsmaatregelen en welk deel aan andere maatschappelijke ontwikkelingen.

De minister van SZW stuurt relatief veel informatie over de kinderopvang(toeslag) naar het parlement. Deze informatie is echter moeilijk te relateren aan de bezuinigingsmaatregelen, waardoor het moeilijk is om de realisatie en de gevolgen van de bezuinigingen in beeld te krijgen. Wij bevelen de minister van Financiën aan om er, ten behoeve van het parlementair budgetrecht, voor zorg te dragen dat, in ieder geval voor de belangrijkste bezuinigingsmaatregelen, in de jaarverslagen inzicht wordt gegeven in de realisatie en de gevolgen van de bezuinigingen, inclusief de beleidsmatige conclusie die het kabinet hieraan wenst te verbinden. Zonder deze informatie heeft het parlement géén zicht op de financiële voortgang van de bezuiniging en géén inzicht in de maatschappelijke effecten die sindsdien zijn opgetreden.

Den Haag, mei 2014

Voor meer informatie zie het achtergronddocument op onze website www.rekenkamer.nl.

Maatregelen moeten leiden tot bezuiniging van 774 miljoen euro

Welke bezuinigingsmaatregelen zijn genomen?

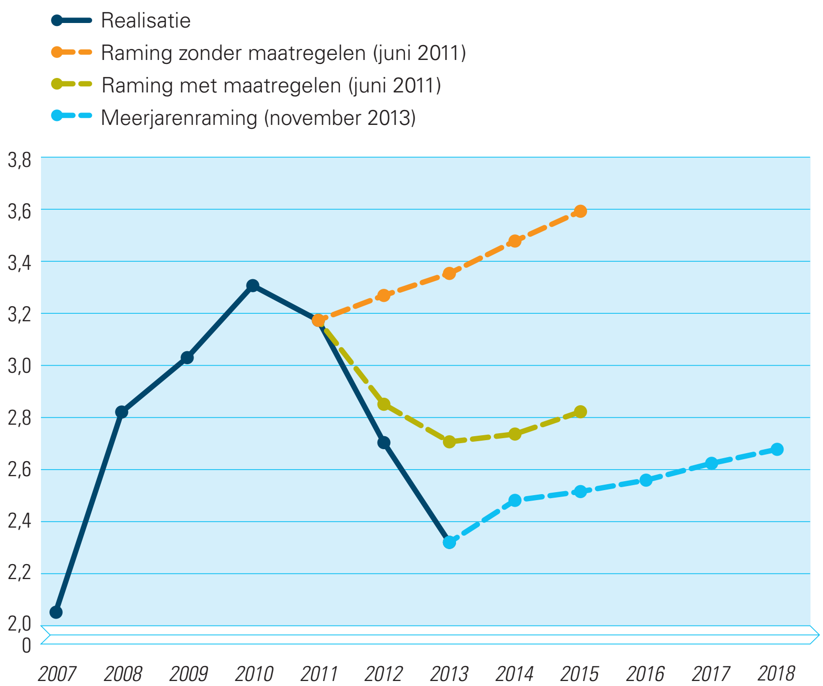
Naar aanleiding van de maatregel *Aanpassingen kinderopvangtoeslag* uit het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Verhagen, beoogde de minister van SZW in 2012 en 2013 respectievelijk 420 miljoen euro en 650 miljoen euro te besparen, oplopend naar 774 miljoen euro structureel vanaf 2015. Om dit te bereiken zijn de toeslagpercentages aangepast, is het maximum uurtarief waarover kinderopvangtoeslag wordt ontvangen bevroren en is het aantal uren kinderopvangtoeslag gekoppeld aan het aantal werkuren van de minst werkende partner.

Uitgaven kinderopvangtoeslag 536 miljoen euro meer gedaald dan beoogd

Wat is er bespaard?

In 2012 is 2.707 miljoen euro uitgegeven aan kinderopvangtoeslag. Hiermee zijn de uitgaven in 2012 met 148 miljoen euro meer gedaald dan was beoogd. In 2013 is 2.322 miljoen euro uitgegeven aan kinderopvangtoeslag. Hiermee zijn de uitgaven in 2013 met 388 miljoen euro meer gedaald dan was beoogd. Cumulatief zijn de uitgaven in 2012 en 2013 536 miljoen euro meer gedaald dan was beoogd.
In onze conclusies over de kinderopvangtoeslag bij de resultaten van ons Verantwoordingsonderzoek 2013 bij het Ministerie van SZW (onderdeel beleidsinformatie op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek) stellen wij vast dat de kinderopvangtoeslag - ondanks de gerealiseerde verlaging van de uitgaven - voor de rijksoverheid toch 'onnodig duur' is. Goedkope contracten voor de ouders blijken soms duurder voor de overheid te zijn. Uit onze analyse blijkt dat de uitgaven aan kinderopvangtoeslag in 2013 110 tot 410 miljoen euro lager hadden kunnen uitvallen.

Ramingen en realisatie uitgaven kinderopvangtoeslag



Bron: Jaarverslagen 2007 - 2013, brief *Kinderopvangtoeslag vanaf 2012, Begroting SZW 2014* (incl. nota van wijziging).

De meevallers in de uitgaven kinderopvangtoeslag in 2012 en 2013 zijn vooral gebruikt om tegenvallers in de uitgaven aan werkloosheidsregelingen in deze jaren op te vangen.

Daling in gebruik kinderopvang waar stijging was verwacht

Wat zijn de gevolgen?

De minister van SZW verwachtte dat de groei in het gebruik van de kinderopvang door de maatregelen zou worden afgevlakt. Het aantal kinderen in de kinderopvang heeft tussen 2011 en 2013 echter een dalende trend laten zien. Deze onverwachte daling van het gebruik van de kinderopvang heeft voor een belangrijk deel bijgedragen aan de groter dan verwachte bezuiniging op kinderopvangtoeslag in 2012 en 2013. Het is onduidelijk welk deel van deze onverwachte daling is toe te schrijven aan de bezuinigingsmaatregelen en welk deel aan andere maatschappelijke ontwikkelingen. Om hier meer zicht op te krijgen heeft de minister van SZW het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) gevraagd een onderzoek in te stellen. De uitkomsten naar dit onderzoek zijn naar verwachting in de zomer van 2014 beschikbaar.

Collectieve bijdrage daalde in 2012 iets meer dan verwacht

De minister van SZW verwachtte dat de collectieve bijdrage in de kosten van kinderopvang (tot het maximum uurtarief) in 2012 zou dalen met 6 procentpunt, van 74 procent in de situatie zonder maatregelen naar 68 procent in de situatie met maatregelen. De daadwerkelijke collectieve bijdrage in de kosten van kinderopvang is in 2012 uitgekomen op 67 procent, en dus 1 procentpunt meer gedaald dan was verwacht. Volgens het Ministerie van SZW kan dit worden verklaard door onvoorziene wijzigingen in de samenstelling van de groep kinderopvangtoeslagontvangers: in de groep ontvangers zitten relatief meer hogere inkomensgroepen, die zelf meer betalen dan lagere inkomensgroepen. Door het ontbreken van soortgelijke informatie over de verwachtingen van het kabinet over de collectieve bijdrage in 2013 is dit beeld voor dat jaar onduidelijk.

Gemengd beeld arbeidsparticipatie ouders met jonge kinderen

De arbeidsparticipatie van moeders met jonge kinderen is in 2012 eerst licht gestegen ten opzichte van 2011 en in 2013 weer licht gedaald. De arbeidsparticipatie van vaders met jonge kinderen daalde in 2012 al licht en in 2013 nog verder. Het is niet duidelijk in hoeverre deze ontwikkelingen het gevolg zijn van de bezuinigingen of van andere maatschappelijke ontwikkelingen. Het eerder genoemde onderzoek van het SCP zal ook hier meer inzicht in kunnen geven.

Beschikbare informatie moeilijk te relateren aan bezuiniging

Welke informatie is hierover beschikbaar in de begrotings- en verantwoordings-cyclus?

De minister van SZW verstrekt relatief veel informatie over de ontwikkelingen in de uitgaven aan kinderopvangtoeslag (in begroting en jaarverslag), over het gebruik van de kinderopvang en over de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie (beide in kamerbrieven die elk kwartaal naar de Tweede Kamer worden gestuurd). Deze informatie wordt door de minister echter niet gerelateerd aan de realisatie van de bezuinigingsmaatregelen en aan de gevolgen hiervan. Inzicht in gevolgen van de bezuiniging wordt verder bemoeilijkt door het ontbreken van tussendoelen en door tussentijdse wijzigingen van definities.

Uitgaven 2014 en verder ondanks intensivering op lager niveau dan geraamd bij inboeken maatregel in 2012

Wat staat er in 2014 en verder te gebeuren?

Naar aanleiding van een tweetal moties van de Tweede Kamer heeft het kabinet in de tweede helft van 2013 besloten tot een intensivering van de uitgaven aan kinderopvangtoeslag van 150 miljoen euro vanaf 2014. Ondanks deze intensivering zijn de meest recente ramingen voor 2014 en verder een stuk lager dan werd verwacht bij het doorvoeren van de bezuinigingsmaatregelen (zie figuur 1), doordat het Ministerie van SZW verwacht dat een deel van de daling in het gebruik van kinderopvang meerjarig en structureel van aard is.

Reactie bewindspersonen en nawoord Algemene Rekenkamer

De ministers van SZW en Financiën geven aan dat het niet altijd mogelijk is om het geïsoleerde effect van een bezuinigingsmaatregel weer te geven, en dat de daling van het gebruik van de kinderopvang mede wordt veroorzaakt door een oplopende werkloosheid en een sterker dan verondersteld reactie van ouders op de bezuinigingsmaatregelen. Het is van belang dat het kabinet het parlement zoveel mogelijk inzicht biedt in mogelijke effecten van bezuinigingsmaatregelen, eventueel met behulp van aanvullend onderzoek. Zo heeft de minister van SZW het SCP gevraagd om onderzoek te doen naar de daling van het gebruik van de kinderopvang en de oorzaken hiervan. Dit onderzoek kan het effect van de bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag beter in beeld brengen.

De ministers gaan voorts in op de potentiële besparing op de kinderopvangtoeslag van 110 miljoen euro tot 410 miljoen euro uit het Verantwoordingsonderzoek 2013 bij het Ministerie van SZW (www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek), waar we in deze publicatie naar verwijzen. Zij geven aan dat in onze berekening geen rekening wordt gehouden met het feit dat er reeds contracten voor minder weken en uren aangeboden en afgenomen worden, en dat een aantal aannames niet juist is. Wij zijn van mening dat het beter is de werkelijke situatie in beeld te brengen. Tot nu toe ontbreken hiervoor echter belangrijke gegevens, zoals een actueel overzicht van het type contracten dat nu wordt afgesloten, de gemiddelde uurprijs per type contract en de verdeling hiervan per inkomensklasse. We hopen dat de minister van SZW deze gegevens zal verzamelen, zodat duidelijk wordt hoe groot het probleem – goedkope contracten voor ouders zijn soms dure contracten voor de overheid – nu nog is.

De ministers geven ten slotte aan dat het kabinet in het vervolg meer aandacht zal besteden aan de realisatie en gevolgen van bezuinigingen. Zij gaan hierbij specifiek in op de (on) mogelijkheden om dit te doen bij de kinderopvangtoeslag. Wij vinden dit een positieve ontwikkeling. Overigens heeft onze aanbeveling aan de minister van Financiën betrekking op alle belangrijke bezuinigingsmaatregelen.

De integrale reactie van de minister van SZW, mede namens de minister van Financiën, is te vinden op onze website www.rekenkamer.nl.

Algemene Rekenkamer
Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag

(070) 342 43 44
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Overzicht bezuiniging op de kinderopvangtoeslag in 2012 en 2013

